

日本官僚制と政策過程の変化

青 木 康 容

要 旨

戦後半世紀、日本の政策過程は官僚主導による政治から政治家主導による政治へと、2001年の省庁再編を契機として、少なくとも表向きは大きく変わろうとしている。これは単に国家の政策過程ばかりではなく、戦後日本の経済的な繁栄を支えてきた終身雇用や年功制など社会構造そのものの再編を迫るもののように見える。金属疲労に擬えて制度疲労が語られるが、戦後経済社会の平準化や利益集団化を通じた資源配分システムが立ち行かなくなり、それを改変するためには、族議員と結託する官僚による従来の手法に代わって内閣の主導性に期待したいところであるが、それは自由民主党という政党組織がその政策中枢機関を占める幹部政治家による相も変わらない利益誘導型の政策を追求する余地を残す構造となっている。官僚制や与党政党組織の権力の多元構造を一元化して、今回発足した「経済財政諮問会議」を日本政策過程の中枢として活用することが求められている。

キーワード：政策過程、官僚制、政治権力、割拠主義、利益集団

1. はじめに — 政策環境の変化

戦後半世紀、産業化・都市化に始まり経済の自由化・国際化、そして社会の高齢化、地方行政の分権化の中で、政策形成過程において中心的な役割を果たしてきた上級官僚を取り巻く環境が大きく変わった。1960年代までは欧米への追いつきという政治と行政の目標が明確で、行政官僚の役割が大きかったが、70年代には社会的利害の複雑化と多元化に加えるに、経済の低成長に伴う政府財政構造の変化が官僚の果たす役回りを変えていった。政治家の行政機構への依存と共に介入が始まり、政党と政治家の役割の拡大、官僚の政治家及び所管業界・団体への依存と正当性確保へと変化して、政官業の三者間の相互依存関

係が深まりつつも、官僚と政治家との相対的な権力のバランスに不均衡が生じ始める。70年代末から80年代の三者間の相対的安定期を経て、90年代は、それに応えたかどうかは別として、かつてなくはっきりと政治家の役割に期待が高まった時代であった。

「政府の失敗」

政策過程において相対的に大きな役割を果たすのは行政官僚、政治家、それに大企業の民間ビジネスである。過去半世紀を振り返ったとき、これら三者間の関係には国内政治経済と対外的な関係とが微妙に錯綜して反映してきた。画期をなす三つの出来事を挙げるとすれば、1973年石油危機、1985年プラザ合意、そして1989年ベルリンの壁の崩壊である。石油危機までは実質国民総生産の二桁成長率が当たり前で、五パーセントの成長率に落ちると不況到来とまで言われるほどであった。およそ二十年間にわたる経済の高度成長は、1965年までは民間設備投資が牽引し、それ以降は政府の財政支出が支えたとされる。その間、所得水準は年々上昇し、政府歳入は潤沢であった。外交などを除いて、政策の立案や形成に関する政治家への期待は小さく、官僚による許認可、行政指導、産業政策による産業構造転換など官僚主導の政治の時代が続いた。1979年にもう一度石油危機が生じるにしても、73年の危機後も成長率は四ないし五パーセントを確保し、日本経済は世界に類を見ない安定成長へと移行した。この成長は輸出の急速な伸びによって支えられたものであるが、1971年の「ドル・ショック」と呼ばれる国際通貨体制の根本的な変更、すなわちドルと金との兌換制に基く通貨の固定相場制から兌換停止の変動相場制への移行によって対ドルとの為替は円が上昇し、日本商品の国際競争力は落ち込むであろうと危惧されたが、それにも拘わらず輸出は減少しなかったのである。

円高による危機は1985年のプラザ合意の時にもう一度やって来る。先進主要国の大蔵大臣と中央銀行総裁を集めたこの国際会議は通称G 7（当時はG 5、後にイタリアとカナダが加わる）と呼ばれるが、これを契機に円は更に上昇（プラザ合意後の1ドル237円から翌年9月の154円まで、約五割上昇）し、それでも輸出の伸びは衰えず、貿易不均衡がやがて問題化していく。国内的には、その後の日本の産業構造・貿易構造を大きく変え、それまで欧米に比べて安かった日本の

コストが急激な円高の進展によって世界一高いものになったため、製造業の生産地点をマレーシア、タイ、シンガポールなどアジアへと移動させが、それは生産に必要な機械など資本財の日本からの調達を促し、しばらくは日本の貿易黒字が増加したが、これらを通じてやがて日本は輸入が急増し、90年代半ばには全輸入の六割が製品輸入であるという構造に変化していく。

70年代から80年代末までの日本経済の強さは世界の驚異から脅威へと変容させるが、これは政策過程に対する日本ビジネスマンの発言力の増大となって現れる。政府規制による日本産業の保護育成の政策は、一層の企業発展を目指す企業経営者にとってやがて桎梏となり、規制緩和、民間活力、企業努力の合言葉と共に企業合理主義は国営企業の民営化にまで至った。政府の市場介入の不合理性、市場機能を生かした経済運営が叫ばれ、「政府の失敗」が判明したのである。個々の企業経営者は、折からの公定歩合の低下に伴う低金利の資金を更に市場につぎ込んだ。しかしそれは生産活動に向けた設備投資というよりは、株式市場と土地に向けられ、経済はバブル化し、これがやがて彼らの政治的影響力を削いで行くことになる。

「市場の失敗」

この時期の低金利の金融政策は、実は外圧の結果と言われる。すなわち、円高にも拘らず貿易収支の黒字は減少するどころか、増大したのである。この貿易不均衡を解消するために、日本はもっと輸入をしなければならない、輸入が少ないのは内需が十分でないからだというのが言い分であった。こうして財政再建を棚上げしてまでも、内需拡大のために「特例公債」が大量に発行され、公共投資が行われた。しかし、すでに生産拠点を海外に移すなど産業構造は変化し、日本経済はサービス化ないし金融化していて、従来型の公共投資を続けても内需喚起には至らないものとなっていた。しかしこれが政治家に出番を与えるひとつの契機となったことは疑い得ない。80年代は民間ビジネスマンが自信に溢れた時代であると共に、政治家が政策過程に更に積極的に関与し、「族議員」が地歩を固める時代でもあった。

1980年代に入り、政府一般会計予算は1975年の20兆円台から40兆円台に倍増し、一般会計支出に占める支出構成の中で、返済等のために充てられる国債費

の対前年度比の伸びが目立ち始める。(それ以外に防衛費の伸びもあるが。) 国債発行による歳入欠陥の穴埋めは常態化し、行財政改革は政治の課題となり、1981年いわゆる「第二臨調」(臨時行政調査会・土光前経団連会長)が設置される。行財政改革によって総需要構成比における政府支出はやや減少するものの、公債費と共に見逃せないのは公共事業費である。道路・港湾整備、農業土木、住宅、治水・治山、下水道整備などの事業には、建設省、農水省、運輸省などの「族」が予算調達に強固な勢力として活躍し、事業予算額の増大と一定の予算構成比の維持、確保に努めてきたことは良く知られている。地方自治体に与えられる補助金(国庫支出金)に占める建設事業費の割合は、1960年の29%から、1970年44%、1980年45%、1996年43%、というように確実なシェアを維持するものとなっている。(高寄昇三、新地方自治の財政学、劉草書房、1998 p.89)

バブル経済が弾け、成長率1, 2パーセントの超低空飛行(97, 98年はマイナス成長)の経済の中で、カンフル剤としての国債が頼られた。1990年代は、大量の国債を担保にした十兆円台の経済対策案が次から次へと作られ、「総合経済対策」「緊急経済対策」(1993)から「経済新生対策」(1999)、そして「経済新発展政策」(2000)までさまざまな対策が打たれた。いかなる名称を用いるにせよ、90年代においては「対策」を練るのは政治家であった。80年代の「前川レポート」などの対策が外圧による内需拡大であるのに対し、90年代は景気浮揚のための対策であった。93年の対策は公共事業促進、所得税減税などのための対策から、特別減税、金融システム安定、中小企業・ベンチャー支援、IT革命支援などなど景気回復と産業構造の再編を狙うものまで、この十年で事業規模百兆円を超える経済対策が打たれた。そして政府は蘇ったのであろうか。

「政府の復活」? — 政治家主導の政治

90年代の不況下、日本の政治経済は惨めなものであった。民間企業においては、リストラの進行し、労働者とくに中間管理職であるホワイトカラーのリストラや雇用のミスマッチ、事務労働のハイテク化とIT革命、増大する不良債権、デフレによる利益率の低下、規制撤廃に伴う外資の攻勢、大企業集団の解体・連携・再編、株式相互持合の解消、国際基準の企業会計法の採用などなど、かつては考えられもしない変化が生じ、こうした背景をもとに、日本的経営と

して賞賛されたこれまでの経営様式がかえって企業発展を妨げているのだとする議論が出てくる。一方、政府官僚においては、1993年自民党一党優位体制の崩壊は応援団である族議員と省庁との連携を不安定化させ、厚生省や大蔵省の一連の不行跡に自信を失い、財政赤字の歯止め無き拡大と中央省庁再編を前に為すすべもないように見える。

こうした状況の中で、市場万能主義への懐疑、すなわち利益を重視する民間企業は短期的な視野に囚われるので、市場の調整能力には限界があるのではないかという懐疑が生まれ、市場は効率的でないといけなが、社会の公正性を確保するにはやはり政府の役割を見直すべきだという議論が現れる。見直された政府はもはやかつての官僚主導の政治を行う場ではない。しかし社会的公正性の実現を政治家に託せる政治家主導の政治といえるほどに、政治家の行動が伴うのか定かではないだろう。戦後日本において、欧米に追いつくことが目標であったときには、官僚主導の政策過程で問題は無かった。国家政策に関する理念や構想など欧米というモデルがあれば、官僚といえどもさして大きな能力は必要でなかったと言うべきだろう。そして、政治家主導の政策過程となったとき、国の財政にぶら下がる土建業者への事業費の「配分」が政治家の役割では「政治家主導」が泣こうというものである。目指すべきモデルの消えた時代においては、政策の理念や構想力をもつ政治家が期待され、前例踏襲や横並び主義に閉塞する官僚とは異なった資質が求められる。そうした政治家が育成される環境とリクルートされるシステムにはなっていない。そうではあってもこの二十年ほどの政治経済の変化は、日本における行政官僚と政治家との関係を暫時的にはあるが変えてきたと言ってよい。

2. 省庁再編——内閣機能の強化

「経済財政諮問会議」

政治家主導の政治とは、ひとつには内閣の機能強化ということ、すなわち首相が指導力を発揮し、内閣が国の政策を主体的に決定していくことである。それに向けての再編とされる新十二省庁の上位機関として「内閣府」が新たに設置されることになった。その内閣府機能の重要な担い手として諮問機関である

「経済財政諮問会議」が橋本政権時に構想された。「予算編成などの方向付けは内閣が指揮すべき」という橋本首相の意向を踏まえ、2001年の省庁再編に併せて内閣府に設置されることになった。(1997年9月の行政改革会議の中間報告) これは政策決定の主導権を大蔵省から首相官邸に戻そうとしたもので、経済運営の基本方針、長期経済計画、予算編成方針など重要な政策決定を、首相以下、官房長官・蔵相・諮問会議担当相(現行の経済企画庁長官に相当)の閣僚に加えて日銀総裁、それに政治的任命である四人もしくは五人の民間有識者(女性を含む学者、財界人)から成るメンバーで行うものである。この会議は、経済企画庁からの調整・調査・総合計画の三局を中心に局長クラスの三人の統括官と課長クラスの参事官十六人(民間からも人材登用)、計百五十人からの官僚スタッフによる事務局を持つという本格的な行政組織なのである。

このように、予算編成などこれまで大蔵官僚が牛耳ってきた領域に政治家と民間人が介入するわけなので、すでに金融部門を剥奪された大蔵省としては、これでは顔色ないというのだろうか、森内閣になって巻き返しに動いた。「財政首脳会議」なるものを新たに前述した会議の「考え方を先取り」(2000年4月森首相の所信表明演説)と称して七月発足させた。この会議は、メンバーが首相、内閣官房長官、蔵相、与党の幹事長と政策責任者で、政府・与党だけのメンバーである。調整のための事務局は大蔵省以外に無く、その影響力の維持を目指しているとされても仕方が無い。政府と与党との協議であれば、事前に根回しによって自民党族議員という応援団の働きが期待できるからである。すなわち、財政首脳会議を発足させた理由は、影響力喪失を懸念した大蔵省の警戒心と、利益配分構造を弄られることを恐れた族議員を中心とした自民党政治家との利害の一致からであろう。「政府と与党が経済運営を巡って協議する場は不可欠」とする彼らの主張は旧来の手法の存続を狙ったものである。「諮問会議」は四人のメンバーが民間人であること、「首脳会議」には与党に政策責任者ら幹部がメンバーとして参加していること、これが決定的な違いである。いったい、この二つの会議の役割分担は2001年にはどうなるのか、名称変えの新しい財務省が引き続き予算編成の主導権を握り、「諮問会議」を骨抜きにしようという狙いなのか。2000年9月になって機能の重複のため「首脳会議」の廃止を求める声が、橋本内閣以来、省庁改革を推進してきた顧問会議のメンバー(中央省

庁等改革推進本部顧問会議、座長は今井敬経団連会長）の間から出てきたと新聞は伝える。（日本経済新聞朝刊 9/26/2000）

それはそうとしても、省庁再編による内閣機能の強化によって、結局は政治家に予算編成の主導権を握られるのは避けられないのではないかとする声も大蔵省から出ているという。ここにきて、政治主導の大きな流れは押返すのが困難と自覚し始めたということだろうか。官僚に対する政治家の攻勢はなおも続いているようにも見え、10月にはいと、官僚の天下り先であった特殊法人を五年以内に原則全廃するとした原案を与党は提出した。歴代内閣が挫折を繰り返した特殊法人改革を、いま再び政治家主導で行うとするものであるが、同じ10月には特殊法人の「財務諸表」を公開するという方針を政府が決定し、追い討ちを駆けた。（朝日新聞、10/6/2000）特殊法人の経営に関しては、その不効率性と不良債権などの問題点が指摘されており、統一した基準で財務内容が公開されれば、経営実態が明るみに出ると見られている。更に、特殊法人と並んで中央省庁の「天下りの温床」と批判されてきた認可法人や公益法人も整理・合理化を図ろうと政府与党は計画している。（日本経済新聞朝刊 10/16/2000）

「副大臣・大臣政務官」

更にもう一つ重要な政府機構の改革に「政府委員」制度の廃止がある。それと共にこれまで政治家の行政官職であった政務次官が廃止され、「副大臣」二十二人、「政務官」二十六人が設けられ、五十人近くの政治家が新たに行政官として、再編された各省庁に乗りこみ、委員会などでの答弁に立つことになるのである。従来の政務次官職は、大臣に次ぐ次官であるとは言うものの重要な政策形成の中心ではなく、名誉職ないしは選挙用の箔付け、しばしば役所の「盲腸」的な職位であった。政策立案と決定を官から政に改めるために、政務次官職の権限をより強く、閣僚と事務次官の中間の序列に位置し、閣僚に代わって国会答弁ができる「副大臣」の制度が、イギリスをモデルとして導入された。イギリスでは、省ごとの閣僚のほかに複数の下級大臣が置かれ、政策立案や議会討論に携わっており、日本においても、党首討論はすでに導入されたが、イギリス議会のような準閣僚級の激しい討論が見られるのだろうか。

政府委員制度は、関係省庁の事務次官、局長などの上級官僚が閣僚に代わって国会で答弁する制度で、明治時代から続くものであるが、戦後にこれが法制化された（国会法第69条）。制度の趣旨は閣僚の「補佐」にあったが、実質的には尻尾が頭を振り回すような効果をもつと同時に、閣僚はど素人でも勤まるという状態を生んでいったのである。上級官僚にとって、政府委員制度は国会の会期中は張詰めていなければならない、通常の行政事務の遂行に差し障りがあるというマイナス点もあるが、またこの制度があるからこそ政治家を官僚の振り付けによって動かすことも可能であったのである。今後は、各閣僚はそれぞれの副大臣、政務官と一体となって、役所を督励し、政策立案の先頭に立つことになる。政治家は正にその学識、見識、指導力を問われることになる。

いまの与党、とりわけ自民党の官僚に対する“攻勢”は、2000年6月の衆議院総選挙において芳しくなかった成績の反省という面が無いではないが、それよりも1988年リクルート事件に始まる一連のここ十年余りの官僚が起こした「不祥事」、それも上級官僚が関わる不行跡が、国民の公務員に対する期待と信頼を裏切ったことが大きく反映している。贈収賄など政治家が関わる不行跡は今更言うまでもないが、政治が悪くても、日本は行政がしっかりしているから大丈夫だという漠然とした確信を揺るがせるような事件の続出に対して、行政を監視するのが政治（ないしは議会）であるという民主主義政治の本来の機能を果たしきれない政治家に対する国民の不信を感じ取っているのだと、ここは理解しよう。政治家は監視どころか、利益誘導政治を官僚と共に演じてきたのだから、この二人三脚の芸はもうそろそろ止めにしないとまずいと認識する幹部政治家が自民党の中にも出てきたのであろう。

人事院99年次報告

2000年7月人事院は99年度の年次報告（国家公務員白書）を国会と内閣に報告した。これを見ると、副大臣・大臣政務官制の導入すなわち政治家主導の政策過程の本格化を前に、政治家と官僚との関係（政官関係）を如何に保つかについて官僚側の姿勢を示したものとして興味深い。政治家の為すべきこと、官僚が為すべきこと、人事など政治家が介入してはいけないことについて論じているが、中でも面白いのは、なぜ近年になって政策立案過程の「政治主導」と

言われたのかについての記述である。それは以下のような事例が過去にあったからと言う。(下線は引用者)

- ① 政治の了解を得て処理されるべき重要な案件が、大臣に報告されることなく幹部公務員間の協議と覚書によって処理されたと報じられた事例。
- ② 幹部公務員が、行政府内でも与党内でも十分な調整を行わずに、国民の負担を強いる新しい重要政策を推進しようと報じられた事例。
- ③ 国民の生命・身体にかかわる事項について、その判断の及ぼす重大な影響を十分に検討することなく、公務員限りで処理されたと報じられた事例。
- ④ 審議会や私的諮問機関を設け、専門家の知識・経験を活用する形を採るものの、事務方を務める公務員が自己の意図する方向に政策を導こうとしていると報じられた事例。

こうした事例が具体的に何を指すのか、いくらかは推測できよう。例えば橋本政権時代の住専問題における農林系金融機関との間の「念書」の存在、細川政権時代の「国民福祉税構想」など、いずれの事例においても政治家と官僚との関係において、官の側が大臣への報告、与党政治家に対する手順を踏んだ了解の確保など、行政に対する政治からの統制という民主政治において当り前のことがらからの逸脱があった、とされたことが直接的には政治主導論を導いたのだと分析している。

それと共に、「政治主導強化」にはより広い背景があることにも言及している。一つには、近年日本を取り巻く情勢が急速に変化する中で、継続性・安定性を重視する官僚の行政手法では臨機応変な国際対応やシステムの抜本的な改革など大胆かつ迅速な政策展開と意思決定が出来ない状況が増えてきていること、二つには、90年代の政権交代の経験、小選挙区制の導入を背景に、政党が「政策の実現に従来以上に関心を持ち」、政党間の政策に関する競争が強まったこと、そして最後に、民間の政策提言機能の高まりや情報ネットワークの普及を背景に、「政策の企画立案に必要な深い専門知識と幅広い情報を有する政治家が増加」していて、そうであるが故に政治家が政策立案を主導すべきだとする考え方が強まっているのだと言う。このように、いま日本の行政官僚制にお

いて、明治以来初めてといってよいほど政治家と官僚との距離を如何に測るかという議論が出てきたのである。

この問題に関して、戦後日本官僚制を担ってきた一人である元自治省事務次官・石原信雄の言も興味深い。(朝日新聞2000年7月25日朝刊)官僚主導とは何か、それは各省庁の割拠主義だと喝破する。彼は、1987年の竹下政権から1995年の村山政権まで、七人の首相に内閣の要として内閣官房副長官を務め、政策過程をつぶさに見てきた、その経験からの指摘である。

副長官時代に、省庁の割拠主義が骨の髄までしみこんでいることを痛感した。[割拠主義にも]経済が右肩上がりの時は各省が競い合って内容を豊かにするプラスがあった。しかし、右肩上がりの時代が終わり、予算配分を見直さなければならない時には、割拠主義は障害だ。それを乗り切るためには官邸を強くするしかない。

割拠主義(sectionalism)は、「省あって政府なし」あるいは「局あって省なし」という表現からも分かるように各セクションの利害に固執して全体としての善が失われる現象を指すもので、日本官僚制の病弊として指摘されてきた。それどころか、族議員現象と表裏の関係にあり、自民党一党優位の体制の下で今日の政治を形作ってきたものである。すなわち、自民党の政務調査会の各部会はほぼ各省庁と対応関係にあり、これに各省庁関連の業界・団体が結合する利益確保の三角形を形成してきたのである。

政策過程の類型

それでは、省庁間の割拠主義が官僚主導であるとはどういうことか。ここで、政策過程の類型を試みてみよう。政策は典型的にはルーティンなものと非ルーティンなものと二つに分け、その政策のイニシアティブを主として政治家が取るのか、官僚が取るのかに分けると四つの類型ができる。ルーティン型の政策とは、通常の政策過程で見られるもので、現行の政治経済システムの維持に必要な課題処理が政策目的であるが、法改正など多少のシステム修正も含まれる。それに対して非ルーティン型の政策は、現行システム的大幅な改変を伴う政策の採択である。

① ルーティン政策・官僚イニシアティブの政策類型

このタイプの政策類型が大部分の政策であることは日本の殆どどの立法が政府提出法案によるものであること、それは各省庁がその所管の問題について法律案を作成するのが普通であることから分かる。各省庁は、その日常業務の遂行の上から問題提起、審議会からの提言、利益集団や地方自治体からの陳情、マスメディアからの指摘、与野党政治家からの問題提起などなど、さまざまな動因を受けて立案する。仮に、この政策類型において政治家の姿が見られたとしても、自民党政調会各部会を仕切る主要メンバーには官僚OBの族議員であることが多いこと、官僚OBの族議員は古巣の省庁の政策には精通していることから、やはり官僚イニシアティブとしてよい。

② ルーティン政策・政治家イニシアティブ

これは議員立法を考えればよいが、日本においてその立法数は極めて少ない。議員である政治家が発議するのが適当であると見なされる法案が多い。公職選挙法の改正、国民の祝日に関する法律、最近ではNPO法、公務員倫理法など、行政庁では所管問題などで取組めないものがこのタイプに入る。

③ 非ルーティン政策・政治家イニシアティブ

政治経済システムが新しい課題を背負うのは、システム外からの刺激を受ける場合と、システム内の問題から来る場合の二つがある。外交や安全保障など国の存立に関わる重要な政策は内閣と与党政治家の決断によってその基本方針が決定される。また、税制改正のように、既存の価値資源配分の構造を変えるのも重要な政策変更にあたるので、選挙によってその当否が問われる政治家の仕事である。

④ 非ルーティン政策・官僚イニシアティブ

この政策類型は論理的には想定できるが、民主主義政治の下では本来あり得ないタイプのものである。しかし革命後の新しい政治体制が整っていないときや政治家の能力に限界があるときには官僚が仕切らなければならない状況が出てくる。あくまで緊急避難的な政策類型であるだろう。

さて、「官僚主導」とはこのタイプのいずれに相当するのだろうか。もちろん、それは「主導」とはイニシアティブを取ることであるから、①④以外にはない。①は現行の政策立案過程において最もよく見られる類型で、原案策定、省内で

解、関係省庁・利害団体調整、政府・与党政調会了解の後に政府案として上程される仕組みをもっている。この仕組みが各省庁に出来上がっていて、この仕組みの中で各省庁は自省庁の利害を確保しようとする行動を採ることから、これをもって「割拠主義」だとされたのである。

④の「官僚主導」はこれまでの日本政治を考える上で重要である。天下国家を論じるのが官僚の役目と見なす国士型の官僚はしばしばこの領域にその存在意義を見つけてきた。これは日本官僚制の歴史を考えると無理からぬことでもある。明治憲法の下で「天皇の官吏」として国政を主導してきた思考様式が、戦後において多少とも継承されてきたのは、上級官僚（「キャリア組」）という職業公務員に対して高い社会的威信を与えてきたからであり、また戦後政治の混乱の中で新しい憲法下での職業政治家の養成に時間がかかったという事情もあるであろう。

本来、統治責任のないあるいは責任を負いようもない官僚が、重要な法律の作成や政策決定を行うというのは、官僚が政治家の役割をも担うことであって、これは「官僚主導」というよりは「官僚支配」と言うべきで、1950年代60年代においてはアメリカの「パワーエリート論」の影響もあって、日本政治論の主要な理論であった。このタイプの政策が一般的には必ずしも批判を呼ばなかったのは、戦後の復興と高度経済成長を導く上で官僚による産業政策などが与って力あったからだ、あるいは官僚仕立ての立案と与党政治家によって正当化していく政治行政システムが戦後日本の発展を支えてきたのだ、という漠然とした評価があったことも否めない。しかし、経済の低成長と少子高齢化社会の到来の前においては、国民に負担を強いるような政策選択の問題は官僚が主導すべきものでなくなっていた。このタイプの政策類型が今後も続くとは考えにくい。

3. 政治家と官僚の関係類型

選挙を通じて諸政党が政治権力を争う民主主義政治体制の下においては、行政権の創り方が議院内閣制であれ大統領制であれ、政策形成過程における行政官の位置づけによって政治家と官僚との関係が定まる。先ず、行政官を職業公

務員である場合と政治的任用によるものである場合とに分けよう。前者は、その任用が資格試験を通して行われ、政党政治に伴う政権交代が行われたとしても、引き続き職務を遂行する職業的公務員制（メリット・システム）であり、後者は、政治権力を争う政党間の競争に参加し、選挙に勝てば行政府に任用される政治任用制（スポイル・システム）である。また選挙で選出された政治権力が政党内において強力であるかもしくは強い指導力を発揮できる仕組みになっているか、あるいはそうでないか二つに分けると四つの類型が考えられる。

- ① 職業官僚・政治的指導力大
- ② 政治任用・政治的指導力大
- ③ 職業官僚・政治的指導力小
- ④ 政治任用・政治的指導力小

第一のタイプは、例えばイギリスを想定してみよう。前述したように、イギリスでは内閣と与党の党機関とが分離せず一体となって行政府を構成する。与党議員が就任する役職には、閣内大臣、閣外大臣、副大臣、政務次官などさまざまな名称の政治官職があり、その総数は140から150に及び、与党下院議員の三分の一が政権入りをするというから、ここでは強力な内閣が出来上がる。職業官僚の側は、いづれの政党が政権を獲得するにせよ、政権党がつくる行政府に、等しく忠実に奉仕すべきものと考えられている。議会審議での答弁も、マスメディアへの対応でも、応答するのは政権に入っている政治家の仕事であって、官僚は「匿名の黒子」として舞台裏で政治家にレクチャーするだけであるという。ここには政治家と官僚との明快な役割分業がある。

第二のタイプでは、政策の企画立案など大統領の政治任用による行政官が中枢を占めるアメリカを想定しよう。大統領が交替すると、局長以上の幹部を中心に行政府内に約3000人が任用されるというから、ほぼ幹部クラスの総入れ替えである。政策立案はこうした政治任用者によって行われ、職業公務員の役割は相対的に限定され、専門家として助言を与え政治任用の上司を補佐することにある。

第三のタイプは日本の政策過程である。政党内において弱い指導性と言う場合、幹事長、政調会長、総務会長、副総裁、党長老、派閥の長などフォーマル、インフォーマルに自民党総裁の権力を掣肘する権力を想定してみよう。

自民党総裁はすなわち内閣総理大臣であるとする、こうした行政府の権力は相対的に不安定である。内閣を構成する閣僚たちも必ずしもそれぞれの領域を知悉した政治家とは限らないし、行政府に入る政務次官は言うに及ばない。こうした状況では、政策の立案や形成過程に多くの職業官僚が参画せざるを得なくなる。日本では上級官僚が行政各分野の政策形成や法案作成に積極的に関与、重要な役割を果たして、「政策形成のプロセスそのものがほとんど官僚の手中に握られており、官僚の関与無くしてはいかなる政策も生命をもち得ない。」(石原信雄, 官かくあるべし, 小学館文庫, 1998, p85) 本来、政治家の役割である政策決定や重要法案の制定に職業公務員が関わることは、行政官の政治化と言って良い。これは大きな行政権を担った戦前日本のいわば行政文化であると共に、政治指導者のリーダーシップの無さによるところが大きい。

大臣に直結して政策の立案と調整に当たるキャビネと呼ばれる官房が大きな力を持つというフランスの場合は、E N Aと呼ばれる特定の官僚養成機関出身者がスーパー・エリートとして官庁機構の中枢を占めるというので、日本のそれに近いように思われるが、官僚に対する政治家の優位が確立され、現職官僚が政治任用されるので、第一の類型と第二の中間型としよう。第四のタイプは論理的に抽出される類型で、民主的な政治形態が途上にある政治であるかもしれない。

日本における行政官の政治化には功罪がある。政治が混乱しても粛々と仕事をこなし、豊かな戦後経済をつくってきたこと、短期的利害、個別利害に囚われる政治家と異なって官僚は長期的視野に基づいて政策形成を担いうること、弱者の保護など利益政治の過程には乗ってこない公共の利害を視界に持ちうること、などが功とするなら、罪は、一つは行政官の政治化すなわち政策決定に関して国民に対して責任を負う立場にない官僚がそうした政治的権力をもつこと、もう一つは「政」の役割に関与することが、逆にその拠って立つ行政の政治的中立性を侵すことになるということである。職業公務員制度は、政治から距離を持ち、持つことで政治に左右されない専門家集団としての自律性を保つものとして期待されたものである。もっとも、政治的中立性への要請は政治への期待が多元化、複雑化するにしたがい難しくなる。

立場の選択は意図する意図しないに拘らず、せざるを得ないものとなるのが今日の行政であろう。

4. 権力の多重構造

現行の自民党の政策過程においては、内閣提案の法案でも政調会と総務会の事前承認を経て、正式に国会に上程される慣行であるが、前述の「経済財政諮問会議」が当初通りの機能を持つならば内閣は政策過程において自立し、与党如何に関わらず法案提出が行われ、政策決定の一元化が実現し、文字通りの政治家主導の政治が出現する。そのためには政府と与党とが一体となること、つまり「諮問会議」の方針がそのまま政府の政策案として実現し、与党の容喙を許さない仕組みであること、これが必要である。いちいち与党の了承を得てから予算案や法案を提出するのでは旧来と何ら変わらない。了承を得どころか、問題に寄ってはそのまま与党幹事長や政調会長にその判断や決定を「丸投げする」ケースも見られる。政府と与党とが一体となること、すなわち内閣の調整機能を強化し、首相のリーダーシップが発揮できる機構をどのようにつくるか。経済・労働・言論の各界の有識者で構成される「新しい日本をつくる国民会議」（通称「二十一世紀臨調」）が、多分イギリス型の内閣を想定しているのであろう、次ぎのような提言を行った。

1. 無任所大臣などのポストを使って必要な与党幹部がすべて入閣する。
2. 副大臣や政務官の数をできるだけ増やし、与党政策審議機関や国会の役職を兼務させる。

このようにすれば、政策決定の迅速化と責任の明確化にもつながるという。
（日本経済新聞朝刊 7/31/2000）

つまり、政策決定の二重構造を排することである。フォーマルな決定者とインフォーマルな決定者の存在、これが日本の政治を如何に不透明で無責任にしてきたか、戦前の日本政治を見れば分かっていうものである。自分が決定権者であることに無自覚な人、立場を悪くする決定を嫌がり流れに任せ時間稼ぎをする人、決定を委ね「皆さんが決めた」ことにする人、要するに自己決定と責任の感覚に対する鈍さ、これに加えて複数の決定権が所在する組織構造の存

在、こうしたものが日本の意思決定であると、ウォルフレンが「日本問題」と指摘するとおりである。(カレン・ウォルフレン、日本権力構造の謎、) 意思決定のラインを単線化するには内閣の強力なリーダーシップの制度化以外に無い。

因みに、行政府創出の議員内閣制に関して、日本がお手本としたイギリスの作り方はかなり違う。前述のように、イギリスでは内閣と与党である政党機関とが分離せず、選挙で与党となれば、党有力幹部はみな内閣を支える要職に就任し、内閣と与党とが一体化していて、内閣の強力なリーダーシップの発揮が可能となる仕組みになっている。ところが、日本の自民党の場合には、幹事長・政調会長・総務会長など党の権力機関と内閣とが別個であるため、しばしば政府と与党との間のすり合わせが必要となるのである。この仕組みを変えないことには内閣のリーダーシップは期待できない。

すでに触れたように、2001年1月からの省庁再編に伴って行政機構が大きく変わる。首相を補佐する「内閣官房」の強化、各省庁を一段上の立場から総合調整に当たるという「内閣府」の新設、さらに各省庁の閣僚を補佐する副大臣・政務官制によって、日本における政治家と官僚との従来の関係を大きく変えようとしている。人事院報告にあるように、両者が良きパートナーとして、「政治の指導と行政の補佐」という関係に変容させ、政治のリーダーシップを高めることを目指したのである。政治のリーダーシップとは内閣総理大臣の主導性如何に関わってくるので、首相の権限を向上させようと法改正が行われようとしている。現行の内閣法では、首相は閣議を主宰し(4条)、閣議での決定に基づき行政各部を指揮監督する(6条)とあるだけで、首相自らの判断で政策運営を主導できるような首相発議権が明記されていない。首相が閣僚の頭越しに各省庁を直接指揮する権限を付与されないことには首相のリーダーシップが担保されないのである。また現在の閣議は、閣議開催前日の事務次官会議で全省庁が一致した案件が議され、官僚側が抵抗する案件は事実上閣議に諮ることが出来ないようになってきているという。外交、安全保障、財政、経済運営など国の基本的な問題に関して、首相自らが国政上重要であると判断した案件を、一段上からの立場で提案できる権限を法的に保障して、始めて「決定」と「責任」の所在が明確になろうというものである。こうした首相を支えるためには強力なスタッフを充実させることが必要である、それが先の内閣官房の強化で、そ

れを定めた内閣法12条も改正される。総合調整の仕事が「内閣府」であるなら、総合戦略の仕事は「内閣官房」が受け持つ。現行法においては「内閣官房」の仕事は省庁間の調整に関する情報収集がその中心的な任務であるが、複数省庁間の政策調整は省より格上の「内閣府」に任せ、自らは内閣の総合戦略を企画立案し、各省庁に政策の具体化を指示するものとしている。内閣官房には、三人の官房副長官のほか新たに官房副長官補という事務次官クラスのポストが三つ設置され、副長官補を中心に内政、外交、安全保障などの重要案件を企画立案するとされた。更に、首相補佐官も現行の三人から五人に増やすことが決められた。

今回の再編の注目すべきことの一つに、いくつかのポストは特別職として民間から起用しようとしていることである。それにしても新設官職にその多くが官僚から充当されることは間違いない。つまり現職官僚の政治任用である。前掲の石原信雄は新聞のインタビューに答えてこう言う、

内閣府の主要ポストが各省庁の指定席になれば、内閣府をつくる意味がなくなる。内閣府に来る人は出身省庁の利害を離れて行動してもらう。そのためには官邸が全省庁をにらみ、最適の人を選ばねば。選ばれた人は、出身省庁の利益代表という意識は捨ててもらい、官邸のスタッフとして国政全体を考えてもらう。出身省庁に帰るのではなく、官邸に骨をうずめるという意識が必要だ。

再び、「割拠主義」である。割拠主義の弊害の根幹は、多分、キャリアと呼ばれるエリート官僚が入省する時の採用方法にある。すなわち、試験合格者の中から各省庁が別個に選抜するやり方が各省庁に対する帰属意識を生み、省庁個別利害に囚われる因をなすのであろう。更に付け加えるに、自民党総裁の任期が二年という短期間であること、派閥単位で総裁選が行われること、総裁選は単に党首選びでなくこれを通じて政府、与党内のポストの配分が行われること、要するに、党内権力闘争がそのまま国政の不安定に直結する構造になっていることを挙げることができる。こうして、与党における権力の多元化と官庁における利害の多元化という二つの障壁、これらを克服することが今回の組織再編によって可能となるかどうか、結局は政治家の能力とリーダーシップの

問題である。省益・局益を重視する割拠主義を排し、族議員を抑制するためには石原信雄も言うように、「官邸を強くするしかない」。官邸の強化は、首相の指導力によるところが大きい。省益・局益と族議員とは表裏の関係にあるから、二つの問題でなく一つの問題となる。

参考文献

人事院平成11年度年次報告

人事院平成10年度年次報告

石原信雄，官かくあるべし，小学館文庫，1998

佐和隆光・新藤宗幸・杉山光信，八十年代論，新曜社，1987

（あおきやすひろ 佛教大学社会学部社会学科教授）

The Charging Policy-Making Processes in Japan

Yasuhiro Aoki

Japan's economic success was widely recognized until the bubble burst in the late-1980s. This success has largely been attributed to the power of the modern Japanese bureaucracy, established after 1868 at the time of the Meiji Restoration. The bureaucracy has grown in size and influence since, and expanded its authority considerably, unchecked by third parties. Bureaucrats have been the principal force behind initiating and drafting key regulations and laws throughout modern and contemporary Japan. Elite Bureaucrats and their rule appeared to have served Japan well and they could enjoy their prestigious positions until the early 1990s, when their scandalous misconducts appeared one after another. In addition to the need for administrative reform introduced since the late-1970s due to fiscal difficulties, consensus has prevailed that the bureaucracy had become too rigid to handle complex and ever changing domestic and international socio-economic environments. Fundamental reform is needed not only in the industrial and financial sectors but also in public administration and politics. One of the main reforms introduced in January 2001 is the establishment of a new Cabinet Office. It is expected that through the creation of this organization, policy making power balance will shift in favour of the Prime Minister and his Cabinet, away from the unaccountable bureaucracy. Although, it is too early to say anything it is likely that the Cabinet Office will engage in comprehensive policy planning and coordination.